

# uitspraak

---

## RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummer: SHE 22/1091

### uitspraak van de meervoudige kamer van 15 december 2022 in de zaak tussen

**Stichting Gezond Water**, gevestigd te Hansweert, eiseres  
(gemachtigden: J.A. de Jonge en B.G.J. Lobée)

en

**het dagelijks bestuur van Waterschap Aa en Maas**, het dagelijks bestuur  
(gemachtigden: R.A.M. ter Heine en mr. M.J.S. Kempers).

### Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres over het besluit van het dagelijks bestuur van 24 januari 2022 op haar verzoek van 23 juli 2021 om een preventieve last onder dwangsom op te leggen voor toekomstige viswedstijden.
2. Met het bestreden besluit van 7 april 2022 op het bezwaar van eiseres is het dagelijks bestuur bij zijn besluit van 24 januari 2022 gebleven om geen preventieve last onder dwangsom op te leggen (het bestreden besluit).
3. Het dagelijks bestuur heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.
4. De rechtbank heeft het beroep op 18 oktober 2022 op zitting behandeld, tezamen met het beroep van eiseres tegen een besluit van het dagelijks bestuur van het Waterschap De Dommel dat bij de rechtbank is geregistreerd met nummer SHE 21/2643. Aan de zitting hebben deelgenomen: eiseres, vertegenwoordigd door haar gemachtigden de Jonge en Lobée, R.A.M. ter Heine, G.J. van der Pol en mr. M.J.S. Kempers, de gemachtigden van het dagelijks bestuur, en mr. J.M. Mutsaers, gemachtigde van het dagelijks bestuur van het Waterschap De Dommel.

### Beoordeling door de rechtbank

5. Het beroep gaat over het besluit van het dagelijks bestuur om geen last onder dwangsom op te leggen aan visverenigingen wegens het gebruik van lood bij vissen. De rechtbank beoordeelt het bestreden besluit.
6. De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren, het bestreden besluit vernietigen en het bezwaar van eiseres alsnog niet-ontvankelijk verklaren. Deze beslissingen zijn hierna weergegeven onder het kopje "Beslissing".



- 
7. Voordat de rechtbank haar beslissing weergeeft, zal zij eerst toelichten hoe zij tot haar beslissing is gekomen.
8. De artikelen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en in de Waterwet die in deze uitspraak worden genoemd, staan in de bijlage.

*Standpunten partijen*

9. Eiseres richt zich volgens haar statuten op het voorkomen en verminderen van verontreinigingen van watersystemen om milieuschade en risico's voor de menselijke gezondheid te voorkomen en te beperken. Een van de acties die zij heeft ondernomen om dat doel te bereiken, is het indienen van verzoeken om handhaving bij verschillende waterschappen in Nederland. Met deze verzoeken wil eiseres de lozing van lood door sportvissers tijdens wedstrijden voorkomen. Sportvissers gebruiken bij het vissen namelijk kleine balletjes lood. Bij deze verzoeken vraagt eiseres aan de daarbij betrokken dagelijks besturen om aan visverenigingen een preventieve last onder dwangsom op te leggen, waarbij verenigingen worden verplicht het gebruik van lood tijdens viswedstrijden te verbieden.
10. Eiseres en het dagelijks bestuur zijn het er over eens dat de lozing van lood in oppervlaktewater door sportvissers zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Partijen verschillen echter van mening over de vraag hoe dat doel het beste kan worden bereikt. Eiseres wil dat de waterschappen en andere overheden verbieden dat door sportvissers met lood wordt gevestigd. Het dagelijks bestuur verwijst naar de Green Deal Sportvisserij Loodvrij ([www.greendeals.nl](http://www.greendeals.nl)), op basis waarvan de daaraan deelnemende partijen, waaronder de Unie van Waterschappen, zich inzetten voor de reductie van loodgebruik in de sportvisserij.
11. Eiseres heeft tijdens de zitting gewezen op onderzoek van de Stichting Wageningen Research, Centrum voor Visserijonderzoek (CVO). Het laatste onderzoek dateert van 18 november 2021, nr. 21.025 (het onderzoek). Uit het onderzoek blijkt volgens eiseres dat veruit de meeste sportvissers lood blijven gebruiken en de totale hoeveelheid lood die wordt geloosd aanzienlijk is. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en maakt onderdeel uit van de Green Deal die hiervoor is aangehaald.
12. Eiseres en het dagelijks bestuur zijn het er verder over eens dat als tijdens viswedstrijden lood wordt geloosd in het oppervlaktewater, daartegen op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet handhavend kan worden opgetreden. Op grond van dat artikel is het verboden om stoffen in het oppervlaktewater te brengen, tenzij op grond van een vergunning of algemene maatregel van bestuur toestemming voor de lozing is verleend. Dat is laatste niet het geval.
13. Volgens eiseres wordt artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet overtreden door visverenigingen als zij wedstrijden organiseren, waarbij het gebruik van lood niet is verboden. Het dagelijks bestuur heeft hierover nog geen standpunt ingenomen, maar wijst er wel op dat artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet zich strikt genomen niet richt op de visvereniging, maar op de sportvisser, die door het gebruik van lood daadwerkelijk loost op het oppervlaktewater.



---

14. Het dagelijks bestuur blijft ook bij zijn standpunt dat het verzoek niet concreet genoeg is om als aanvraag aan te merken. Verder ziet het geen aanleiding voor het opleggen van een preventieve last onder dwangsom omdat niet is aangetoond dat tijdens (iedere) viswedstrijd daadwerkelijk met lood wordt gevestigd en loodverlies optreedt.

*Oordeel rechtbank*

15. De rechtbank ziet zich in de eerste plaats voor de vraag gesteld of het verzoek van eiseres een aanvraag is in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb.

16. Niet ieder verzoek aan een bestuursorgaan om op te treden of maatregelen te treffen, is een aanvraag om een handhavingsbesluit. Daarvoor is nodig dat een concrete activiteit van een (rechts)persoon in verband kan worden gebracht met een overtreding van een wettelijk voorschrift. Alleen als een overtreding kan worden vastgesteld en bekend is wie overtreder is, kan een bestuursorgaan namelijk een besluit nemen om te handhaven. In lijn met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2018<sup>1</sup>, moet het verzoek van eiseres van 2 september 2021 aan het dagelijks bestuur daarom de activiteit beschrijven waarvan handhaving wordt verzocht en vermelden wie, waar en wanneer deze activiteit concreet uitvoert of gaat uitvoeren om het verzoek als aanvraag te kunnen aanmerken.

17. Het verzoek van eiseres voldoet niet aan deze eisen en is dus geen aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Weliswaar noemt eiseres in haar verzoek een aantal visverenigingen die wedstrijden organiseren in het beheergebied van het waterschap, maar in het verzoek is niet gespecificeerd waar en wanneer de viswedstrijden worden georganiseerd. Van het dagelijks bestuur kan redelijkerwijs niet worden gevergd dat het dan in plaats van eiseres op zoek gaat naar de organisator en data van viswedstrijden.

18. Tijdens de zitting heeft eiseres aangekondigd dat zij een nieuw en aangepast verzoek tot het opleggen van een preventieve last onder dwangsom bij het dagelijks bestuur zal indienen, als haar verzoek van 23 juli 2021 geen aanvraag in de zin van de Awb is. In dat verzoek zal zij concrete viswedstrijden aanwijzen die nog worden gehouden. Ter voorlichting van partijen ziet de rechtbank daarom aanleiding voor de volgende overwegingen (zie nummers 19 – 21 Van deze uitspraak).

19. Als een wedstrijd door een visvereniging wordt georganiseerd waarbij het gebruik van lood niet is verboden, kan naar het oordeel van de rechtbank worden aangenomen dat tijdens de wedstrijd met lood wordt gevestigd. Zij baseert dat oordeel op het onderzoek van het CVO. Daaruit blijkt dat van de hengelaars tussen de 9,2 en 12,2 % wel eens met een loodvervanger vist. In andere gevallen wordt dus nog steeds met lood gevestigd. Dat betekent niet dat als een willekeurige viswedstrijd wordt georganiseerd, klaarblijkelijk een overtreding dreigt. Daarvoor is nodig dat aannemelijk is dat bij elke viswedstrijd loodverlies optreedt. Het onderzoek van het CVO, waarnaar eiseres heeft verwezen, bevat daarover geen duidelijke conclusies. Als eiseres een nieuw verzoek indient bij het dagelijks bestuur, ligt het op de weg van het dagelijks bestuur om te verduidelijken of bij iedere viswedstrijd loodverlies dreigt of dat hiervan geen sprake is.

---

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2018:592.



20. Als tijdens viswedstrijden lood in het oppervlaktewater terecht komt, kan naast de sportvisser die het lood heeft geloosd, een visvereniging die de wedstrijd organiseert als overtreder worden aangemerkt in de zin van artikel 5:1, tweede lid, van de Awb. De vereniging kan door middel van een reglement en toezicht op de naleving van dat reglement er namelijk voor zorgen dat niet met lood wordt gevist en heeft het in zijn macht om de overtreding (het lozen van lood in het oppervlaktewater) te beëindigen. Als een visvereniging beschikt over een vergunning om lood te lozen, is vanzelfsprekend geen sprake van een overtreding van artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet.

21. Als een visvereniging niet beschikt over een lozingsvergunning, maar wel over een reglement waarin het gebruik van lood tijdens wedstrijden is verboden, kan op grond van artikel 5:7, eerste lid, van de Awb geen preventieve last onder dwangsom aan een visvereniging worden opgelegd die een viswedstrijd organiseert. In dat geval dreigt geen klaarblijkelijk gevaar op overtreding van artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet, omdat de desbetreffende vereniging al maatregelen heeft getroffen om de lozing van lood tijdens wedstrijden te voorkomen.

### **Conclusie en gevolgen**

22. Omdat het verzoek van eiseres geen aanvraag is in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb, is de reactie van het dagelijks bestuur daarop geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

23. Dat betekent dat tegen de reactie van het dagelijks bestuur geen bezwaar kon worden gemaakt en het dagelijks bestuur het bezwaar van eiseres niet-ontvankelijk had moeten verklaren. De rechtbank is zich ervan bewust dat zij hiermee terugkomt op haar oordeel in de uitspraak van 10 januari 2022 (SHE 21/2477), dat ging over het beroep van eiseres tegen het uitblijven van een beslissing op het verzoek van eiseres. De rechtbank moet echter in deze uitspraak een definitief oordeel geven over de kwalificatie van het verzoek.

24. Het dagelijks bestuur heeft het bezwaar van eiseres ten onrechte ontvankelijk geacht. De rechtbank zal daarom het beroep van eiseres tegen het bestreden besluit gegrond verklaren, het bestreden besluit wegens strijd met artikel 7:1, eerste lid, van de Awb vernietigen en het bezwaar van eiseres tegen dat besluit alsnog niet-ontvankelijk verklaren.

25. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, zal de rechtbank bepalen dat het door eiseres betaalde griffierecht van € 365,00 door het dagelijks bestuur wordt terugbetaald.

26. Niet is gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.



---

**Beslissing:**

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- verklaart het bezwaar van eiseres tegen het besluit van het dagelijks bestuur niet-ontvankelijk;
- bepaalt dat het dagelijks bestuur het door eiseres betaalde griffierecht (€ 365,00) aan haar terugbetaalt.

Deze uitspraak is in het openbaar uitgesproken op 15 december 2022 door mr. J.A.W. Huijben, voorzitter, en mr. M.J.H.M. Verhoeven, en mr. J.H.G van den Broek, leden, in aanwezigheid van A.J.H. van der Donk, griffier.



griffier



voorzitter

Een kopie van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

**Informatie over hoger beroep**

Als partijen het niet eens zijn met deze uitspraak, kunnen zij een hoger beroepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarin moeten zij uitleggen waarom zij het niet eens zijn met deze uitspraak. Het hoger beroepschrift moet worden ingediend binnen 6 weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. U ziet deze datum direct hierboven met een stempel weergegeven. Kunnen zij de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kunnen zij de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (tijdelijke maatregel) te treffen.

---

**Bijlage**

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 1:3

- “1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.  
2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van de aanvraag daarvan.  
3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen.  
(...)”

- Artikel 5:1

- “1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens wettelijk voorschrift.  
2. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.  
(...)”

- Artikel 5:7

- “Een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt.”

Waterwet

- Artikel 6.2, eerste lid

- “Het is verboden om stoffen te brengen in een oppervlaktewaterlichaam, tenzij:  
a. een daartoe strekkende vergunning is verleend door Onze Minister of, ten aanzien van regionale wateren, het bestuur van het betrokken waterschap;  
b. daarvoor vrijstelling is verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur;  
(...)”





de Rechtspraak  
Rechtbank Oost-Brabant

AANTEKENEN |  PER POST |  EMAIL

De heer E. Lobée  
Stichting Gezond Water  
Lange Geer 11  
4417 AK Hansweert

BESTUURSRECHT

bezoekadres  
Leeghwaterlaan 8  
5223 BA 's-Hertogenbosch

correspondentieadres  
Postbus 90125  
5200 MA 's-Hertogenbosch

t 088-3621000

[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

Bij beantwoording de datum en  
ons kenmerk vermelden. Wilt u  
slechts één zaak in uw brief  
behandelen.

datum	20 december 2022
onderdeel	Afdeling II Zitting
contactpersoon	mevr H.A. Struppert
doorkiesnummer	088-3611833
ons kenmerk	zaaknummer SHE 22 / 1091 WET V162
uw kenmerk	Beroepschrift
bijlage(n)	
onderwerp	het beroep van Stichting Gezond Water te Hansweert

Geachte heer,

Over het beroep met zaaknummer SHE 22 / 1091 WET V162 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl) voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

  
de griffier